金管局採取的處置規劃方法 (RA-2)

目的

本章為金融管理專員根據《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)(「《處置條例》」)第 196 條，以銀行界實體的處置機制當局的身分發出的《實務守則》(「《守則》」)的其中一章。《守則》內的本章是根據《處置條例》第 196(1)、(2)(a)(i)及(3)條發出，就香港金融管理局(「金管局」)對認可機構所採取的處置規劃方法提供指引。

為能促進有效運用處置權力以應對有認可機構無法經營的情況，從而維持金融體系穩定，包括持續提供關鍵金融功能，必須制定可行及具公信力的處置策略。處置規劃有助確定適用於某認可機構的首選處置策略，從而就該認可機構擬備運作計劃，目的是確保有關策略可行及具公信力，能以符合處置目標的方式有秩序地處置有關認可機構。概括而言，認可對機構採取的處置規劃包含：(i)向有關認可機構收集資料；(ii)就有關認可機構制定首選處置策略，並擬備能施行該處置策略的處置計劃；(iii)評估有關認可機構的處置可行性；以及(iv)處理影響處置的障礙。

結構

第 1 部. 引言

1.1 根據《處置條例》，香港的處置機制當局有一套權力(「處置權力」)用以減低金融機構無法經營所構成的風險。該等處置權力符合金融穩定理事會在其《金融機構有效處置機制的主要元素》(「《主要元素》」)內定下的國際標準。

1.2 在《處置條例》下的處置權力的核心是 5 項**穩定措施**，處置機制當局可運用該等措施穩定某被視為具系統重要性的不可持經營認可機構所提供、對經濟運作屬必須的關鍵金融功能，[1]從而確保能有秩序處置該機構進行。在《處置條例》下可就某認可機構運用的 5 項穩定措施為：(i) 轉讓不可持續經營認可機構或其部分或全部業務予買家；(ii)轉讓不可持續經營認可機構或其部分或全部業務予過渡機構；(iii) 將瀕臨倒閉的金融機構的部分或全部資產、權利及負債轉讓予資產管理工具；(iv)內部財務重整(即是對瀕臨倒閉金融機構的某些負債進行法定撇帳或將其轉換為股份，以吸收虧損及恢復該機構的資本狀況)；以及作為最後一着，(v)轉讓不可持續經營認可機構予暫時公有公司。[2]

1.3 如下文圖 1 所示，在處置認可機構的過程中施行任何一項處置措施時，進行處置的過程大致上分為以下 3 個階段：

1.3.1 **「應變規劃」**——當認可機構瀕臨無法經營，有關當局會採取行動作好準備，一旦有需要時即能有秩序處置有關認可機構。有關認可機構可在這個階段採取恢復行動，以恢復其財政實力及可持續經營的狀況；

1.3.2 **「穩定」**——若需要處置某認可機構，有關當局藉施行穩定措施，確保香港金融體系的穩定及有效運作(包括持續提供關鍵金融功能)，例如**轉讓**予買家或過渡機構，及/或進行**內部財務重整**；以及

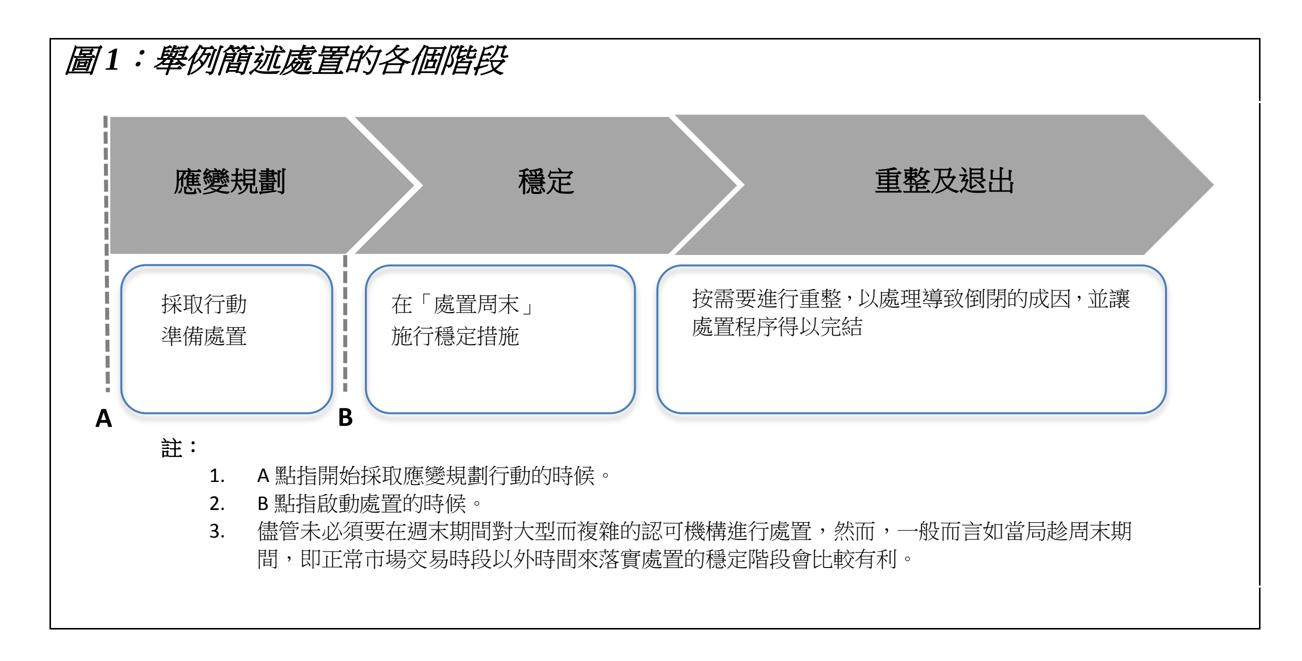
1.3.3 **「重整及退出」——**對認可機構整體或其組成部分的結構及經營模式作出變動，以處理導致不可持續經營的成因，並確保已完成處置的實體可持續經營，而處置過程亦隨之完結。

---

[1] 應注意持續提供關鍵金融功能僅為期望達致處置目標的其中一個範疇。《處置條例》第 8 條羅列所有處置目標。

[2] 轉讓予暫時公有公司的措施僅可在以下情況下運用：(a)處置當局在考慮所有其他穩定措施後，確信要有秩序處置有關認可機構，最適當的方法是轉讓予暫時公有公司；以及(b)財政司司長已批准施行此措施。(見《處置條例》第 68 條)。

圖 1：舉例簡述處置的各個階段



1.4 為作好準備，以能在一旦需要處置某認可機構時能有效運用處置權力，金管局需要預先作出處置規劃，確保能進行有秩序處置。為此，處置機制當局就有關認可機構制定可行及具公信力的處置策略。即是說，認可機構的組織結構應有利於處置機制當局在其一旦無法經營時有秩序運用處置權力。這正是處置規劃的目的，即制定適用於某認可機構的首選處置策略，從而為該認可機構擬備運作計劃，目標是確保有關策略可行及具公信力，能以符合處置目標的方式有秩序處置有關認可機構。有關的規劃及籌備工作必須遠在認可機構受壓前及早進行，而不論有關認可機構目前無法經營的可能性或瀕臨無法經營的程度有多大。

第 2 部 金管局採取的處置規劃方法

2.1 金管局就某認可機構採取的處置規劃方法涉及 4 項主要活動：(i)向有關認可機構收集資料；[3] (ii) 就有關認可機構制定首選處置策略，並擬備能施行該處置策略的處置計劃；[4] (iii) 評估有關認可機構的處置可行性；[5] 以及(iv) 處理影響處置的障礙。[6] 此方法符合《主要元素》及國際最佳做法；《處置條例》對此方法作出規定，並於圖 2 加以說明。

[3]《處置條例》第 158 條
[4]《處置條例》第 13(1) 條
[5]《處置條例》第 12(1) 條
[6]《處置條例》第 14 條

圖 2：處置規劃方法簡述



第 3 部　認可機構擬備資料

3.1　金管局的處置規劃程序的第一步是要求認可機構提交「核心資料」。[7]有關資料用作協助金管局制定首選處置策略。

3.2　就某些認可機構而言，提供核心資料後，可能需要提交補充資料，以支援進一步制定首選處置策略、協助金管局進行處置可行性評估，以及識別認可機構應採取哪些行動清除所識別會影響處置可行性的障礙。此方法讓金管局因應每間認可機構的特定首選處置策略具體制定提交補充資料的要求，從而能在考慮到認可機構的業務性質、規模及複雜程度後，按比例施行處置規劃資料規定。圖 3 舉例簡述按首選策略收集補充資料的情況。

3.3　有關預期認可機構須就處置規劃提交的特定核心資料的指引載於《守則》內題為「處置規劃——核心資料規定」一章(「CI-1」)。[8]金管局擬分階段要求認可機構提供核心資料，並由被視為對香港金融穩定有較重大的潛在影響的認可機構開始。

[7] 金管局可根據《處置條例》第 158 條要求提交資料。

[8] http://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/key-functions/banking-stability/resolution/CI-1_Resolution_Planning_Core_Information_Requirements.pdf

圖 3： 舉例簡述按首選策略收集補充資料

認可機構擬備「**核心資料**」，並交予金管局，以協助金管局制定首選處置策略



認可機構擬備「**補充資料**」，並交予金管局，
以協助金管局令首選處置策略可予施行

內部財務重整	局部轉讓
• 資本及負債結構 • 運作上的共用服務 • 合約文件 • 估值能力	• 資產及負債組合 • 資產估值能力 • 持續運作安排

第 4 部　制定首選處置策略

4.1　金管局擬就一旦無法經營可能要根據《處置條例》行使處置權力的每間認可機構[9]制定首選處置策略。[10]金管局的首選處置策略反映以符合處置目標的方式處置有關認可機構的最佳及適度的方法。首選處置策略奠定對有關認可機構進行的處置規劃工作的基礎，亦為有關認可機構為排除或緩減對有秩序處置的任何重大障礙的影響及讓金管局視其為可予處置而可能需要採取的任何措施立下支柱。

4.2　制定首選策略涉及識別會對哪些實體施行處置權力，以及制定哪些為適用的穩定措施。在啟動處置時，金融管理專員可運用一項或多項穩定措施，以穩定認可機構。例如適用於某認可機構的首選處置策略可涉及內部財務重整或轉讓認可機構的部分業務。然而，若認可機構是某跨境集團的一部分，則首選處置策略不一定有需要於香港直接施行《處置條例》下的穩定措施(見第 7 部)。

4.3　金管局將視乎某認可機構的特定因素而制定首選處置策略，其中包括考慮有關認可機構的法律實體結構、有關認可機構的業務性質、有關認可機構的業務規模、集團內部實體之間及與第三方的任何運作上的依賴關係的性質，以及有關認可機構的資金安排的性質。例如了解某認可機構所屬集團有否以分散式業務模式運作(即法律實體主要是獨立運作)或以高度融合的業務模式運作，可影響究竟是對集團內多於一個實體或單一實體施行處置權力可更有效處置集團的決定。如屬後者的情況，就大部分適用內部財務重整處置策略的具全球系統重要性銀行而言，在頂層的母公司或控股公司是有關的單一切入點。

[9] 見《處置條例》第 13(1) 條

[10] 首選處置策略無可避免地只能屬假設性質，在某些情況下實際採用的處置方法可能會被迫與計劃中的策略不同。金融管理專員只有在遇到認可機構無法經營時，因應引致無法經營的具體原因及當時的市況，才能明確決定運用哪些處置權力。

4.4 從處置交易角度而言，將不可持續經營的認可機構發行的證券(例如股份)轉讓予私人買家[11]多被視為附帶較低執行風險，原因是此舉可避免分割認可機構的業務，因此亦對公帑造成較低風險。然而，可能沒有私人買家願意或能夠接收不可持續經營的認可機構的股份的轉讓，原因是有關轉讓涉及承擔可能因有關認可機構不可持續經營而引起的相關虧損。

4.5 就大型而複雜的認可機構而言，金管局的首選處置策略一般涉及採用內部財務重整穩定措施。這是因為基於有關認可機構的規模及複雜程度，可能難以在一個處置周末內迅速分割及轉讓關鍵金融功能。然而，對於較小規模的認可機構(即業務模式較簡單，業務部門亦較少的認可機構)，以轉讓部分業務(例如有優質資產支持的存款負債)為本的首選處置策略可能被視為可行及具公信力。

涉及局部轉讓的首選處置策略

4.6 局部轉讓處置策略涉及轉讓認可機構的部分業務予私人買家[12]或暫時轉讓予過渡機構，[13]讓有關認可機構的客戶可繼續使用有關認可機構提供的關鍵金融功能。有關轉讓的可行性視乎有否願意接收不可持續經營認可機構的部分業務而又可信的買家而定。在有關時間會否有有關買家視乎多項因素而定，包括當時的市況、建議轉讓的業務規模相對買家的業務規模，以及引致有關認可機構無法經營的成因。為應對可能即時沒有有關買家的情況，涉及局部轉讓策略的處置規劃一般會考慮局部轉讓予買家及轉讓予過渡機構的情況。就轉讓予過渡機構而言，處置規劃亦需要考慮過渡機構的認可資格，或修訂有關認可機構為一方的合約文件(例如運作服務協議)，以及如何維持支付或證券交收服務(不論是直接成員或經第三方相聯機構)的持續性。

4.7 然而，轉讓予過渡機構只屬過渡性質的臨時安排，以便作進一步出售(例如經由轉讓予買家或業務組合的出售進行)。因此，若金管局認為不可能在一段合理時間內作進一步出售，則轉讓予過渡機構可能不會被視為首選處置策略。

涉及內部財務重整的首選處置策略

4.8 內部財務重整[14]旨在藉促使不可持續經營的認可機構的股東及債權人承擔虧損來重整有關認可機構的資本，以穩定有關認可機構使其可繼續經營及確保其客戶可繼續使用有關認可機構提供的關鍵金融功能。內部財務重整的穩定階段讓有關方面有時間進行有秩序重整或對不可持續經營認可機構的全部或部分業務進行清盤，以處理引致無法經營的成因及恢復其可長期持續經營的能力。

4.9 在《處置條例》下對不可持續經營認可機構的負債的內部財務重整預期會以以下兩者中的其中一個方法進行：(i)透過採用內部財務重整穩定措施撇減不可持續經

[11] 見《處置條例》第 39(1)條

[12] 見《處置條例》第 39(2)條

[13] 見《處置條例》第 42(2)條

[14] 見《處置條例》第 58(1)條

營認可機構的負債或將負債轉換為其股本，[15]或(ii)透過轉讓予過渡機構(「過渡內部財務重整」) 。[16]在過渡內部財務重整中，進行內部財務重整的負債會被留在不可持續經營認可機構，而須確保持續性的關鍵金融功能則會轉讓予過渡機構。相反，在直接對不可持續經營認可機構施行內部財務重整穩定措施的情況，有關認可機構的負債會被撇減或轉換為有關認可機構本身的股本。

4.10 因此，有關涉及內部財務重整的策略的處置規劃需要考慮兩種內部財務重整方法運作上的差異。如屬過渡內部財務重整，處置規劃需要包含有關過渡機構的認可資格的考慮因素，就如上文提及轉讓予過渡機構的情況一樣。

4.11 就任何涉及認可機構內部財務重整為首選處置策略而言，預期處置規劃會考慮的因素包括有關認可機構是否具備充足的吸收虧損能力，以承擔虧損及重組有關認可機構的資本，並確保有關認可機構有償付能力及可持續經營。

第 5 部　評估處置可行性

5.1 認可機構的首選處置策略為金管局的處置可行性評估提供基礎。根據《主要元素》，金管局的處置可行性評估旨在同時考慮首選策略的可行性及公信力[17]：

5.1.1　策略若要**可行**，處置機制當局應能適時及有效地實施處置策略。在考慮處置策略是否可行時，金管局會與有關認可機構合作，識別可能令首選處置策略無法適時及有效地實施的事項；及

5.1.2　在考慮處置策略是否**具公信力**時，金管局會評估處置某認可機構帶來的後果，並衡量執行首選策略會否避免或減低該認可機構的不可持續經營對香港金融體系的穩定及有效運作(包括對持續執行關鍵金融功能)構成的風險。

5.2 要令處置被視作可行，認可機構必須以不會妨礙處置權力的執行的方式組織及運作。根據國際社會從全球金融危機汲取的經驗，金融機構的組織或運作方式，在其法律、財務及運作結構的某些層面往往可能妨礙執行有秩序處置的工作。金管局及金融穩定理事會成員有關當局至今進行的處置規劃，已識別出多項常見令處置策略可行的先決條件。這些先決條件已載入金融穩定理事會致二十國集團的處置進展報告「排除處置可行性尚餘的障礙」。[18]

5.3 在進行認可機構的處置可行性評估時，金管局會考慮該認可機構以下各項： (1) 吸收虧損及重組資本能力(外部及內部)；(2) 處置期間運作服務的持續性； (3) 處置期間金融合約的提早終止風險；(4) 處置估值系統能力；(5) 處置期間繼續使用支付、交收及結算服務；(6)報告流動性及抵押品能力；及(7) 穩定後重組架構能力。

[15] 見《處置條例》第 58(3)條

[16] 有關將負債轉換為過渡機構發行的證券，見《處置條例》第 58(5)(c)(iv)條。

[17]《主要元素》附錄 I 之附件 3 第 1 段訂明，若處置機制當局能可行及具公信力地以既保障具系統重要性功能不受嚴重系統性干擾，又不會令納稅人承受損失的方式處置某具系統重要性金融機構，則該機構可被視為處置可行。

[18] 參閱：http://www.fsb.org/wp-content/uploads /Report-to-the-G20-on-progress-in-Resolution-for-publication-final.pdf。

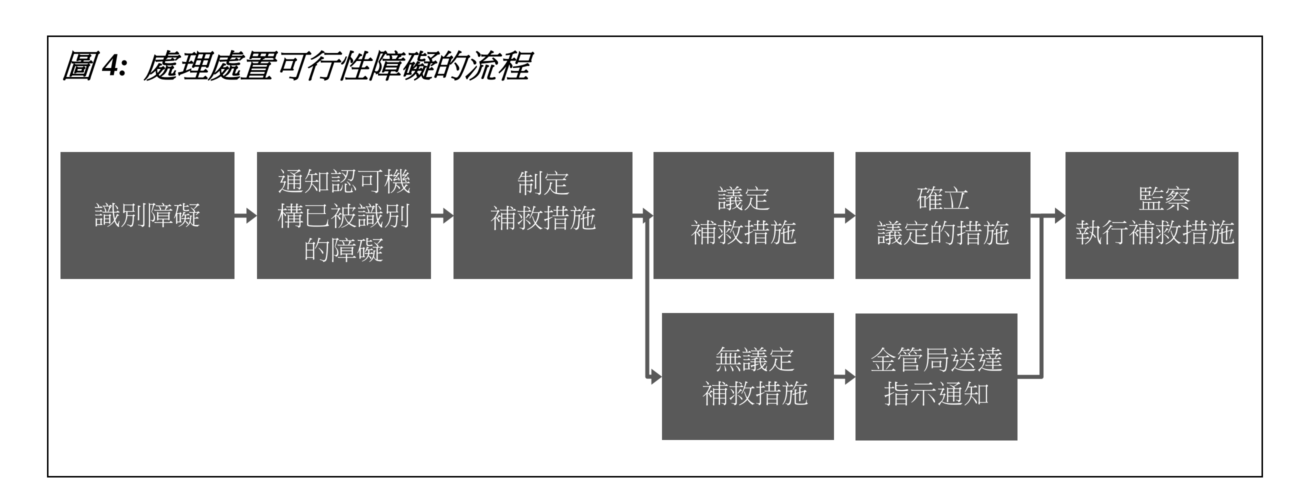
5.4 隨着本地認可機構處置規劃程序逐漸發展，金管局可另外制定香港特定的處置標準，認可機構須符合才會就金管局為其所定的首選處置策略而言被視作處置可行。

5.5 可行性評估有賴認可機構提供的資料來進行。金管局旨在根據適用於某認可機構的首選處置策略的處置標準籌劃處置可行性評估，而評估可透過金管局與認可機構所設立的雙邊工作組來進行。雙邊工作組讓有關評估能針對個別認可機構的情況，亦可促進金管局與該認可機構相關人員的有效互動。其他本地及海外有關當局可視適當情況獲邀參與協助評估，並以各有關當局之間互相協調的方式處置規劃及排除被識別會對該認可機構的處置造成的障礙。

第 6 部 處理處置可行性的障礙

6.1 如第 5 部所載，若金管局識別到影響個別認可機構處置可行性的障礙，一般而言該認可機構應在收到金管局通知後在指定時間內建議處理該障礙的措施。若該認可機構建議的措施獲金管局接受，該認可機構將會收到通知，而金管局會監察該認可機構補救措施的執行，確保有關行動與議定的措施及時間表相符。認可機構應向金管局提供有關實施議定措施以處理障礙的定期進度報告。圖 4 說明處理處置可行性障礙的流程。

圖 4: 處理處置可行性障礙的流程



6.2 然而，在某些個案中，認可機構就處理障礙建議的措施可能被金管局視為不足夠，或未能找到雙方同意的措施。根據《處置條例》第 14 條，若金融管理專員認為按照認可機構的處置計劃(及首選處置策略) 令有秩序處置該機構存在重大障礙，金融管理專員作為處置機制當局可指示[19]該機構就其結構(包括集團結構)、業務(包括集團內部的依賴)、資產、權利或負債採取為排除該等障礙或減少其影響而按理需要採取的任何措施。

6.3 《處置條例》亦就處置機制當局指示排除有秩序處置的障礙的權力特別訂明為認可機構提供保障。認可機構可就該指示向金管局作出申述，金管局須考慮及回應該等申述。若有關通知其後獲金管局確認，而該認可機構或其控權公司因該決定感到受屈，則該認可機構可向處置可行性覆檢審裁處提出申請，要求覆核該決定。

[19] 參閱《處置條例》第 14(2)及 14(3)條。

[20]處置可行性覆檢審裁處須閉門覆核處置機制當局的決定(《處置條例》第 114(1)條)。

第 7 部　跨境處置規劃的考慮

7.1　關於作為跨境集團成員的認可機構的處置規劃，金管局明白與認可機構的總公司所在地處置機制當局緊密協商及合作的重要。就作為跨境集團成員的認可機構而言，金管局會透過與其總公司所在地處置機制當局(在適用情況下，若認可機構屬被指定為具全球系統重要性銀行的集團成員，亦會與該集團的危機處理小組)商討，以制定集團整體的首選處置策略。然而，若該集團的處置策略被金管局確定為與《處置條例》下的處置目標不一致，金管局會考慮是否需要制定其他或獨立策略作為該認可機構的首選處置策略。

7.2　就作為跨境集團成員的認可機構而言，為使一旦集團不可持續經營時確保處置能秩序地進行，可能未必需要向香港的實體直接施行穩定措施。某些跨境銀行集團的處置策略是採取「單點切入」模式，通常由負責該集團的全球綜合監管的司法管轄區的單一處置機制當局在最頂的母公司或控權公司層面施行處置權力。根據「單點切入」策略，一旦認可機構不可持續經營，認可機構的虧損便會上傳至境外母公司實體，而後者繼而會被註冊所在地處置機制當局處置。

7.3　在這些情況下，若金管局信納該集團處置策略與《處置條例》的處置目標一致，金管局的處置規劃可包含制定措施，確認香港以外某處置機制當局於集團層面採取的處置行動(《處置條例》第 187 條)。不論採取哪一類的首選處置策略，金管局會與跨境集團相關的註冊所在地及業務所在地處置機制當局緊密合作，為處置作出更好準備。

7.4　作為認可機構的處置機制當局，金管局在考慮是否採取協商的跨境處置策略為跨境集團成員的認可機構的首選處置策略時，會評估以下等各事項：(i) 該策略是否與《處置條例》所載的處置目標一致；(ii) 該策略在香港是否既可行又具公信力； (iii) 該策略會否影響集團在香港的運作；及最後 (iv) 其對香港存戶、債權人及金融穩定的潛在影響。在這方面，認可機構應確保向金管局提供的核心資料包括認可機構相對其整體集團的相關資料。金管局亦可對這些認可機構進行處置可行性評估；若識別到在本地層面對集團處置策略的障礙，則會與境外有關當局(在適用情況下，若認可機構屬被指定為具全球系統重要性銀行的集團成員，亦會與該集團的危機處理小組)商討，而認可機構須採取所需行動處理這些障礙(參閱第 6 部)。

7.5　如第 6 部所述，金管局有權指示認可機構在本地層面採取措施排除集團整體處置策略的障礙。就在香港設有認可機構的跨境集團的處置規劃而言，金管局一般不會行使權力要求該認可機構採取為排除與註冊所在地及業務所在地處置機制當局議定的集團整體首選處置策略下被識別的障礙以外的行動。只有當金管局認為該

[20] 參閱《處置條例》第 17 條。根據《處置條例》第 17(1)條指明的限期是自就第 17(1)條所述決定而根據第 15(3)或 15(4)條向金融機構發出通知的日期起計的 30 日(《處置條例》第 17(3)條)。

集團整體策略在香港不會有效達致《處置條例》所載處置目標的情況下，金管局才會要求該認可機構排除根據金管局主導的獨立處置策略的障礙。

第 8 部　與認可機構在處置規劃程序聯繫

8.1 如上文所述，金管局會在整個處置規劃程序中按適當情況與認可機構聯繫。預期認可機構會參與金管局有系統的合作計劃，以推進提高處置可行性的工作。為此，認可機構應制定所需的管治及組織安排，以協助金管局的處置規劃程序。這與《主要元素》附錄 I 之附件 4 一致，該附件訂明企業「須制定穩健管治架構及有足夠資源協助…處置規劃程序」。[21] 因此，各認可機構均應識別其香港行政管理隊伍的一名成員負責處置規劃；確保有足夠人手及掌握適當專業知識；及確立相關職責和機制，與金管局合作推進處置規劃。

[21] 參閱《主要元素》附錄 I 之附件 4 第 1.18-21 段。